

Werkverkehr — Störfaktor der Verkehrsmarktordnung in der Bundesrepublik Deutschland? *)

VON DR. RER. POL. DETLEF WINTER, BONN

v.st.e

I.

Diskussionen über den Werkverkehr sind im besonderen Maße gefährdet, in ideologischer Verengung geführt zu werden. Man kann sogar noch einen Schritt weiter gehen und behaupten, daß Antworten auf die Frage: Wie hältst Du es mit dem Werkverkehr? bestens zur Zuordnung der Diskutanten nach ihrem verkehrspolitischen Standort geeignet sind. Da gibt es dann einmal die Interventionisten, die sich gewöhnlich für regulierende Maßnahmen zur Eindämmung des Werkverkehrs aussprechen. Auf der anderen Seite stehen die Marktwirtschaftler, die im Anstieg des Werkverkehrs allenfalls ein Indiz für eine fehlerhafte Kapazitäts- und Preispolitik bei den gewerblichen Verkehrsträgern sehen.

Wie so häufig liegt der Kern der Wahrheit wohl in der Mitte. Einerseits kann man nicht daran vorbeigehen, daß die Einflußnahme des Staates auf die Verkehrswirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen besonders hoch ist (z. B. Marktzugangsbeschränkungen, Tarifzwang). Andererseits wird man nicht bestreiten können, daß auch im Verkehrsbereich ein intensiver Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern von Verkehrsleistungen besteht. Wir sprechen deshalb wohl zu Recht von einer kontrollierten Wettbewerbsordnung bei grundsätzlich freier Wahl des Verkehrsmittels.

Eine weitere Ambivalenz ist bei näherer Beschäftigung mit dem Thema Werkverkehr auffallend. Einerseits wissen wir alle zusammen viel zu wenig über diesen Gegenstand. In der Binnenschifffahrt z. B. läßt sich noch nicht einmal der Anteil der Werkschifffahrt an den Gesamtleistungen der Binnenschifffahrt exakt angeben, weil die Definition „Werkschifffahrt“ im Binnenschiffsverkehrsgesetz unzureichend ist. Auch im Straßengüterverkehr sind Fragen z. B. nach der durchschnittlichen Sendungsgröße im Werkverkehr, nach den Zusammenhängen von Unternehmensgröße und Lkw-Flotte oder nach der Motivation für die Aufnahme von Werkverkehr nicht zu beantworten. Die vorliegenden Untersuchungen sind überwiegend veraltet.

Andererseits wird jedoch über den Werkverkehr zunehmend in einer Weise argumentiert, die eigentlich gesicherte Antworten auf die offenen Fragen zur Voraussetzung haben sollten. Dieser Vorwurf ist nicht nur an Interessenverbände zu richten, sondern schärfer formuliert auch an die Fach- und Tagespresse. Ein Beispiel sei hier stellvertretend für

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Dr. Detlef Winter
Bundesministerium für Verkehr
Kennedyallee 72
5300 Bonn-Bad Godesberg

*) Vortrag, gehalten im Verkehrsseminar der Universität zu Köln
(Seminarleiter: Professor Dr. R. Willeke) am 24. 1. 1978.

andere zitiert: Unter der Überschrift „Gscheidles Pläne – nur noch Makulatur – das Dilemma der Verkehrspolitiker“ heißt es in der „Zeit“ vom 25. November 1977:

„Der Werkfernverkehr auf der Straße, der seit Jahren – neben dem grenzüberschreitenden Güterverkehr – besonders hohe Zuwachsraten hat, sollte zugunsten der Bahn eingeengt werden. Ob dies besser durch ein Transportverbot für bestimmte Güter (wie es Georg Leber schon einmal geplant hat, jedoch nicht durchsetzen konnte) oder durch eine Neuauflage der Beförderungsteuer geschehen sollte, ist dabei eine zweitrangige Frage. Wichtig ist nur: ein Teil der Güter, die heute über die Straßen rollen, gehört auf die Schiene.“

Zwei Wertungen in Thesenform mögen diesen ersten einleitenden Abschnitt abrunden:

1. Der Werkverkehr ist ein gewichtiger Faktor in nahezu allen verkehrsordnungspolitischen Überlegungen.
2. Wir wissen alle viel zu wenig über das Phänomen Werkverkehr.

Zu 1.:

Wie gewichtig der Werkverkehr ist und welche geradezu revolutionären Veränderungen in Angebot und Nachfrage von Verkehrsleistungen auf ihn zurückzuführen sind, läßt sich noch überzeugender am Beispiel des Personenverkehrs verdeutlichen. Wenn wir „Haushaltung“ und „Familie“ im weiteren Sinne auch als „Betrieb“ definieren, so ist Individualverkehr auch Werkverkehr. Mit dem rasanten Anstieg dieser Form des „Werkpersonenverkehrs“ steht die Mehrzahl der großen und ungelösten Probleme der Verkehrspolitik im unmittelbaren Zusammenhang. Vor 30 Jahren erbrachten die Eisenbahnen noch fast 40 % der Personenverkehrsleistungen. Heute ist ihr Anteil an der Personenverkehrsleistung auf 6 % zurückgegangen. Nicht die absolute Zahl der geleisteten Personenkilometer ist so sehr rückläufig. Im Gegenteil: sie hat sich fast gehalten. Aber von dem enormen Nachfragezuwachs hat die Eisenbahn insgesamt so gut wie nichts auf sich ziehen können. Das Auftreten des Automobils selbst hat zu dem gewaltigen Zuwachs an Mobilität in der Gesellschaft geführt und alle sind nun auch inzwischen zu der Einsicht gekommen, daß eine dirigistische Zurückdrängung des Pkw-Anteils eigentlich nur eine Reduzierung der notwendigen und der erwünschten Mobilität zur Folge hätte. Mit steigenden Personalkosten bei den öffentlichen Beförderungsunternehmen wächst sogar noch der Vorteil des Individualverkehrs, denn für den privaten Autofahrer sind die Lenkzeiten keine Kosten.

Damit ich richtig verstanden werde: Ich rede hier nicht einer Politik der Anpassungsinvestitionen das Wort. Wir werden unser Straßennetz nie so weit ausbauen können, daß zu Ferienbeginn und zu den wenigen großen Feiertagen der Straßenverkehr ohne Stauungen abgewickelt werden kann. Hier müssen andere Steuerungsmechanismen greifen. Im Stadtverkehr ist der weitere Ausbau des ÖPNV die bessere Alternative zu verstärktem Straßenbau.

Im Güterverkehr hat der Werkverkehr in der Bundesrepublik Deutschland zwar längst nicht diese überragende Bedeutung. 1976 wurden 18 % der Verkehrsleistungen der binnenländischen Verkehrsträger im Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen erbracht. Der Anteil des Werkverkehrs hat sich jedoch zwischen 1950 und 1976 immerhin verdoppelt. Wir müssen uns der Frage stellen, welches die Ursachen sind, weshalb im Güterverkehr die Arbeitsteilung nicht nur nicht zunimmt, sondern sogar abnimmt.

Zu 2.:

Der zweiten Feststellung ist eher zu begegnen. Das Bundesverkehrsministerium hat Ende Dezember 1977 einen Forschungsauftrag über den „Werkverkehr auf Straßen und Binnenwasserstraßen im System einer kontrollierten Wettbewerbsordnung“ vergeben. Mit dieser Untersuchung wird angestrebt, ein gesamt- wie einzelwirtschaftlich umfassendes objektives Bild über den Werkverkehr auf der Straße sowie den Werkverkehr mit Binnenschiffen zu erhalten. Die Untersuchung wird in drei Schritten durchgeführt:

- a) Aufbereitung des sekundär-statistischen Materials des Werkverkehrs auf der Straße und auf Wasserstraßen;
- b) Erarbeitung einer umfassenden Motivationsanalyse, aus der hervorgehen soll, was die Unternehmen in Wirtschaft und Handel bewegt, sich des Werkverkehrs zu bedienen;
- c) Synthese und Schlußfolgerungen aus Sekundäranalyse und Motivationsuntersuchung.

Den Forschungsauftrag haben MBB und Marktinvest übernommen; die Arbeiten sollen Ende 1978 abgeschlossen sein.

II.

Nach § 48 Güterkraftverkehrsgesetz¹⁾ ist Werkverkehr jede Beförderung von Gütern für eigene Zwecke. Werkverkehr ist nur zulässig, wenn fünf im Gesetz aufgeführte Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich:

- die beförderten Güter müssen zum Verbrauch oder zur Wiederveräußerung erworben oder von dem Unternehmen produziert worden sein;
- die Beförderung muß der Heranschaffung der Güter zum Unternehmen, ihrer Fortschaffung vom Unternehmen oder ihrer Überführung entweder innerhalb des Unternehmens oder zum Zweck des Eigengebrauchs außerhalb des Unternehmens dienen;
- die Kraftfahrzeuge müssen bei der Beförderung von Angehörigen des Unternehmens bedient werden;
- die Kraftfahrzeuge müssen dem Unternehmen gehören;
- die Beförderung darf nur eine Hilfstätigkeit im Rahmen der gesamten Tätigkeit des Unternehmens darstellen.

Werkfernverkehr ist Werkverkehr außerhalb der 50-km-Nahzone.

Die Gesetzesdefinition des § 48 GüKG hatte die Entstehung des sogenannten „grauen“ Werkfernverkehrs nicht verhindern können. Das Grundmuster des mißbräuchlichen „Fuhrmannshandels“ ist einfach: Baustoffproduzent (z. B. Kieswerk) und Kunde (z. B. Baufirma) sind sich einig über den Bezug einer bestimmten Menge Baustoffe und über den Preis. Statt für die Beförderung der Ware mit einem Güterkraftverkehrsunternehmer einen Beförderungsvertrag abzuschließen, wird der Unternehmer zum Baustoffhändler gemacht, der die Ware formal zu einem vorgegebenen Preis beim Produzenten ab Werk einkauft und zu einem ebenfalls festgelegten Preis an den Kunden (Empfänger) frachtfrei Verwendungsstelle verkauft. Die Differenz zwischen Einkaufspreis und Verkaufspreis ist die untertarifliche Frachtvergütung für den Unternehmer. Im Gesetz über Maß-

1) In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 1975 – BGBl I S. 2132 –

nahmen auf dem Gebiet des Güterverkehrs vom 6. August 1975²⁾ ist zur Unterbindung diese unechten „Zwischenhandels“ versucht worden, den Tatbestand der „Wiederveräußerung“ und damit die Handelsfunktion näher zu definieren. In dem neu eingefügten § 48 a³⁾ heißt es zum Begriff der Wiederveräußerung:

„Güter werden nur dann zur Wiederveräußerung im Sinne von § 48 Abs. 1 Nr. 1 erworben, wenn sie im Rahmen einer geschäftlichen Tätigkeit gekauft werden, die ein selbständiges, innerhalb üblicher Geschäftsbeziehungen unabhängiges Handeln des Unternehmens darstellt und nicht von anderen wahrgenommen wird, die an Geschäften über diese Güter beteiligt sind.“

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, geht das Gesetz davon aus, daß Güterbeförderung für andere, also gewerblicher Verkehr vorliegt. Diese Festlegung ist insofern von Bedeutung, als daraus ein Verstoß gegen die geltenden Tarifbestimmungen abgeleitet werden kann, was die Einziehung des Differenzbetrages durch die BAG zur Folge hat. Gewöhnlich ist dies ein weit wirkungsvolleres Mittel, als es die Einleitung des Bußgeldverfahrens wegen unzulässigen Werkverkehrs wäre.

Ob sich die Erwartungen hinsichtlich Unterbindung des grauen Werkverkehrs durch diese neuen Bestimmungen erfüllen werden, läßt sich wegen der Kürze der Geltungsdauer der neuen Vorschriften noch nicht voll übersehen. Es liegen jedoch schon Gerichtsurteile vor, die erkennen lassen, daß eindeutige Fälle unechten Werkverkehrs mit dieser neuen Bestimmung leichter zu erkennen und zu unterbinden sind.

Nach § 50 GüKG⁴⁾ darf Werkfernverkehr mit Lastkraftwagen über 4 t Nutzlast nur durchgeführt werden, wenn dem Unternehmer für das Kraftfahrzeug eine Beförderungsbescheinigung erteilt ist. Dies gilt nicht für Beförderungen im grenzüberschreitenden Werkverkehr.

Das sogenannte Lizenzierungsverfahren ist durch Änderungsgesetz vom 24. Dezember 1971⁵⁾ eingefügt worden. Anlaß der Neuregelung war das Auslaufen der Straßengüterverkehrssteuer zum 31. Dezember 1971. Der Bundestag ergänzte den Regierungsentwurf durch ein behördliches Ablehnungsrecht im Einzelfall,

- a) bei offensichtlichem Mißverhältnis zwischen beantragter Nutzlast der Fahrzeuge und wirklichem Transportbedarf und
- b) im Interesse des Schienenverkehrs, wenn ein annehmbares Beförderungsangebot der DB oder einer NE-Bahn vorliegt.

Außerdem ist in dem neuen Lizenzierungsverfahren wesentlich, daß die Verkehrsträger in einem Ausschreibungsverfahren vor Erteilung der Beförderungsbescheinigung Gelegenheit erhalten, ihrerseits Beförderungsangebote abzugeben. Die Beförderungsbescheinigung wird auf Zeit erteilt. Ihre Gültigkeitsdauer beträgt maximal 5 Jahre.

Die Bundesregierung ist im übrigen durch das Änderungsgesetz ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erteilung von Beförderungsbescheinigungen für die Dauer von längstens 1 Jahr auszusetzen, wenn und soweit dies im

2) Bundesgesetzblatt I S. 2127.

3) In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 1975 – BGBl I S. 2132 –

4) In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 1975 – BGBl I S. 2132 –

5) Bundesgesetzblatt I Seite 2149.

öffentlichen Interesse erforderlich ist, um einer drohenden oder bereits eingetretenen Gefährdung der Ausgeglichenheit oder Funktionsfähigkeit des binnenländischen Verkehrs oder der Verkehrssicherheit auf den Straßen zu begegnen. Von dieser Ermächtigung ist bisher noch kein Gebrauch gemacht worden.

Über Erfolg oder Mißerfolg des Lizenzierungsverfahrens ist in den letzten Jahren viel und kontrovers diskutiert worden. Kritiker weisen insbesondere darauf hin, daß die nach Aufhebung der Straßengüterverkehrssteuer bis heute eingetretene Verdoppelung der Werkfernverkehrsleistungen durch das Lizenzierungsverfahren nicht verhindert werden konnte. Diesen Kritikern ist zu erwidern, daß das Bundesverkehrsministerium dem Lizenzierungsverfahren von vornherein keine oder allenfalls nur sehr begrenzte Kapazitätsbeschränkende Wirkungen zugesprochen hat. Das ist auch öffentlich bekundet worden. Das Lizenzierungsverfahren sollte die Markttransparenz verbessern. Es sollte den gewerblichen Verkehrsträgern die Chance geben, rechtzeitig von der Absicht eines Verladers, Werkverkehr aufzunehmen, zu erfahren. Einzuräumen ist aber, daß Regierung und Gesetzgeber erwartet hatten, daß es den Eisenbahnen und dem gewerblichen Güterfernverkehr in möglichst zahlreichen Fällen gelingen würde, über Wettbewerbsangebote den Verloader von seiner Absicht abzubringen und die Verkehre auf die gewerblichen Verkehrsträger zu ziehen. Diese Erwartungen haben sich weitgehend nicht erfüllt. 1976 sind rd. 22 000 Anträge auf Erteilung einer Lizenz gestellt worden. In 31 Fällen, bei insgesamt 42 beantragten Beförderungsbescheinigungen, haben die Eisenbahnen ein Angebot vorgelegt. In 10 Fällen ist daraufhin der Antrag zurückgenommen, in 32 Fällen aufrecht erhalten worden. Kein Antrag wurde wegen Vorliegens eines annehmbaren Eisenbahnangebots abgelehnt. Allerdings wird unter den rund 850 Fällen zurückgenommener bzw. nicht weiterverfolgter Anträge ein hoher Prozentsatz erfolgreicher abgelaufener Marktgespräche im Vorraum des offiziellen BAG-Verfahrens liegen.

Nach § 5 des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr⁶⁾ liegt Werkverkehr dann vor, wenn eigene Güter mit eigenen Schiffen für Zwecke des eigenen Unternehmens befördert werden. Weil es im gewerblichen Binnenschiffsverkehr keine Kapazitätsregelung gibt, kann ein gewöhnlich im Werkverkehr eingesetztes Schiff auch für die gewerbliche Schifffahrt benutzt werden. Im Werkfernverkehr auf der Straße ist das bekanntlich deshalb nicht möglich, weil dem Unternehmen die Konzession für den gewerblichen Güterfernverkehr fehlt. § 5 Binnenschiffsverkehrsgesetz sieht daher folgerichtig vor, daß ein Schiffseigentümer, der neben Werkverkehr auch Schifffahrt zu gewerblichen Zwecken betreibt, insgesamt als gewerblicher Schifffahrtsbetrieb anzusehen ist.

Von der Möglichkeit, Schiffsraum von Fall zu Fall im Werkverkehr oder im gewerblichen Verkehr einzusetzen, wird in großem Umfang und nach einem Verhaltenstypus Gebrauch gemacht, der die saisonalen und konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen der gewerblichen Binnenschifffahrt noch akzelleriert: Bei geringem Ladungsaufkommen drängt das Werkschiff beschäftigungssuchend auf den gewerblichen Markt und erhöht die sowieso vorhandene Überkapazität, während es in Zeiten hohen Ladungsaufkommens ausschließlich im Werkverkehr eingesetzt wird.

Die gesetzliche Definition erfaßt jedoch keineswegs alle Fälle, die in wirtschaftlicher Betrachtungsweise als Werkschifffahrt angesehen werden müssen. Werkverkehr muß

6) In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Januar 1969 – BGBl I S. 65 ff. –

zum Beispiel auch dann angenommen werden, wenn Verlater für ihre Verkehre angemietete Schiffe verwenden, weil sie wie eigene Schiffe der alleinigen Disposition des Mieters unterliegen. An dieser Beurteilung kann auch die Tatsache nichts ändern, daß solche Anmietungen eine Verkehrsleistung im Sinne von § 21 BeschVG⁷⁾ ist. Für den Vermieter (Schiffseigner) ist es dabei gleichgültig, ob der Anmieter ein Verlater oder ein Schiffsverkehrsunternehmer ist, denn die Vermietung unterliegt in jedem Fall den Bestimmungen des FTB. Konzernreedereien sind in der Regel dem gewerblichen Verkehr zuzurechnen, denn sie führen ihre Transporte ausschließlich für Jedermann zu gewerblichen Frachtbedingungen durch. Denkbar ist aber auch der Fall, daß eine Konzernreederei zwar als juristisch eigene Firma betrieben wird, aber ausschließlich Güter für den Konzern befördert. Solche Transporte sind wirtschaftlich dem Werkverkehr gleichzustellen, auch dann, wenn zu gewerblichen Frachten abgerechnet wird. Fazit dieser Überlegungen: Die zweifelsfreie Abgrenzung des Werkverkehrs in der Binnenschifffahrt ist nur aufgrund der juristischen Definition möglich. Sie kann jedoch mehrere Tatbestände, die wirtschaftlich als Werkschifffahrt zu begreifen sind, nicht erfassen. Für kapazitätspolitische Folgerungen ist daher die rein rechtliche Abgrenzung zu eng. Die Statistik weist die Werkschifffahrtsleistungen nach der Gesetzesdefinition aus. Aus dem Vorgesagten folgt, daß der Anteil der Werkschifffahrt an den gesamten Binnenschifffahrtsleistungen zu klein ausgewiesen ist. Teile der als gewerblicher Verkehr ausgewiesenen Binnenschifffahrtsleistungen sind wirtschaftlich Werkschifffahrt. Wie hoch dieser Anteil ist, liegt im Bereich der Spekulation. Es wird angestrebt, über das vom BMV in Auftrag gegebene Gutachten „Werkverkehr“ Aufschluß zu erhalten.

III.

Der Werkverkehr auf Straßen und Binnenwasserstraßen liefert ohne Zweifel einen wesentlichen Beitrag zur Güterversorgung der Bundesrepublik Deutschland. Trotz, oder besser wegen seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft wirft der Werkverkehr Probleme auf. Die Zuwachsraten des Werkverkehrs auf der Straße lagen in den letzten Jahren weit höher als die der gewerblichen Verkehrsträger; das Verkehrsvolumen des Werkverkehrs hat sich zwischen 1971 und 1976 verdoppelt. Die kritischen Stimmen, daß der Werkverkehr die Ordnung des binnenländischen Güterverkehrs unterläuft, mehren sich. Forderungen nach wirksamen Maßnahmen zur Eindämmung des Werkverkehrs werden lauter. Dabei sind die mir bekannt gewordenen Vorschläge für interventionistische Maßnahmen weder besonders originell noch scheinen sie mir durchführbar zu sein. Ich will mich hier auf die kritische Auseinandersetzung mit zwei besonders häufig genannten Forderungen beschränken, nämlich

1. die Wiedereinführung der Sonderbesteuerung des Werkverkehrs,
2. die Schaffung eines wirksam kapazitätsbeschränkenden Lizenzierungsverfahrens im Werkverkehr.

Zu 1.:

Eine Sonderbesteuerung des Werkverkehrs auf der Straße mit primär verkehrspolitischer Zielsetzung wurde erstmals 1955 durch das Verkehrsfinanzgesetz⁸⁾ eingeführt. Bis

7) In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Januar 1969 – BGBl I S. 65 ff. –

8) Verkehrsfinanzgesetz vom 6. April 1955 – BGBl I S. 166 ff. –

zum 1. April 1958 stieg die Besteuerung stufenweise bis auf 5 Pf/tkm an. Zum 1. Oktober 1964 wurde die Steuer dann von 5 auf 3 Pf/tkm gesenkt. Mit Einführung der Mehrwertsteuer wurde die Beförderungsteuer und damit auch die Sonderbesteuerung des Werkverkehrs zum 1. Januar 1968 aufgehoben. Als Teil des Leber-Plans und in Form einer Straßengüterverkehrssteuer erlebte die Sonderbesteuerung des Werkverkehrs als zeitlich begrenzte und mit vielen Ausnahmen versehene Maßnahme zum 1. Januar 1969 eine heftig diskutierte Wiederaufrechterstellung. Die Straßengüterverkehrssteuer ist am 31. Dezember 1971 ausgelaufen.

Kritiker der Sonderbesteuerung des Werkverkehrs haben seinerzeit behauptet, daß das verkehrspolitische Ziel der Sonderbesteuerung des Werkverkehrs allenfalls bis 1959 erfüllt worden sei; danach sei sowohl bei den beförderten Tonnen wie auch bei den geleisteten Tonnenkilometern eine steigende Tendenz im Werkverkehr zu bemerken. Festzustellen ist, daß hier insbesondere der Straßengüterverkehrssteuer Ziele unterlegt worden sind, die nicht bestanden. Ziel der Sonderbesteuerung war die Eindämmung des Werkverkehrs, die Sondersteuer sollte das weitere Anwachsen des Werkverkehrs verhindern. Bei einem Steuersatz von 5 Pf/tkm wurde diese Zielsetzung weitgehend erreicht. Im Jahre 1964 dagegen, als die Beförderungsteuer von 5 auf 3 Pf/tkm gesenkt wurde, stiegen die Werkverkehrsleistungen um fast 13 % an. In dem steuerfreien Jahr 1968 betrug der Anstieg fast 15 %; konjunkturbereinigt wäre der Anstieg wohl noch höher gewesen. Und nach 1971 und dem Wegfall der Straßengüterverkehrssteuer haben sich die Werkverkehrsleistungen auf der Straße – wie schon gesagt – bis heute verdoppelt. Ohne Zweifel ist eine Steuer in entsprechender Höhe das wirksamste Instrument zur Eindämmung des Werkverkehrs. Natürlich trifft eine solche Steuer Gerechte und Ungerechte. Sie trifft eben auch Unternehmen, die bei bestem Willen ihre Transporte wegen fehlenden Angebots und Fehlens wettbewerbsfähiger Preise nicht auf gewerbliche Verkehrsträger verlagern können.

Es ist jedoch eine häufig verfolgte Illusion, anzunehmen, daß eine Werkverkehrssteuer ein geeignetes Instrument zur Lösung der Probleme bei der Bundesbahn wäre. „Mehrverkehr von der Straße auf der Schiene“ ist ein beliebtes Wunschthema und der Werkverkehr dafür ein sehr vordergründiger gedanklicher Ansatz. MBB hat in einem Gutachten für das Bundesverkehrsministerium⁹⁾ die möglichen Auswirkungen einer Besteuerung des Straßengüterverkehrs auf die Deutsche Bundesbahn untersucht. Die Auswirkungen der Einführung einer Beförderungsteuer auf die Verkehrsteilung sind in dem Gutachten in drei Varianten gerechnet worden:

- a) 1 Pf/tkm Beförderungsteuer für gewerblichen und Werkverkehr;
- b) 3 Pf/tkm Beförderungsteuer für Werkverkehr,
1 Pf/tkm für gewerblichen Güterfernverkehr;
- c) 5 Pf/tkm Beförderungsteuer Werkverkehr,
1 Pf/tkm gewerblicher Güterfernverkehr.

Die Verlagerungen des Werkverkehrs zur Schiene sind in allen drei Beispielen sehr gering. Demgegenüber sind die Verluste des Werkverkehrs an den gewerblichen Fernverkehr um so höher, je größer das Gefälle in den kostenmäßigen Belastungen von

9) Messerschmidt-Bölkow-Blobm: Aufbau eines Instrumentariums zur Ermittlung und Bewertung des Einflusses ordnungspolitischer Maßnahmen, 1976.

Werk- und gewerblichem Verkehr durch die Beförderungsteuer ist. Im Falle gleich hoher Beförderungsteuer werden beim Werkverkehr weniger stark relative Kostenänderungen als beim gewerblichen Verkehr induziert. Daraus ergeben sich sogar Substitutionsgewinne vom gewerblichen Verkehr, die die Verluste des Werkverkehrs an die Schiene weit übersteigen. Der maximale Verkehrsgewinn der Eisenbahn hätte im Beispiel c) rund 2,5 Mio t betragen. Im Jahre 1973, dem Bezugsjahr der Untersuchung, haben die Eisenbahnen 372 Mio t im Güterverkehr befördert. Der Transportgewinn nach einer solch einschneidenden Maßnahme würde bei den Eisenbahnen demzufolge nicht mehr als 0,7 % der Beförderungsmenge 1973 betragen haben.

Letztlich scheitern jedoch alle Überlegungen zu einer Wiedereinführung der Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs daran, daß dies nach geltendem EG-Recht nicht mehr möglich ist. In der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisen-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, der sogenannten Harmonisierungsentscheidung¹⁰⁾, heißt es in Artikel 3 Abs. 1:

„Sobald ein gemeinsames Umsatzsteuersystem vom Rat beschlossen und in den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt worden ist, werden im Straßen- und Binnenschiffsverkehr die Steuerregelung für die Beförderung von Gütern durch Verkehrsunternehmen und für die Beförderung von Gütern durch sonstige Unternehmen für ihre eigenen Zwecke in jedem Mitgliedstaat einander so angepaßt, daß sie sich in ihren Auswirkungen entsprechen.“

Die Einführung der Mehrwertsteuer in den damals 6 Mitgliedstaaten der EG war Ende 1971 abgeschlossen. Die Straßengüterverkehrssteuer mußte daher zwangsläufig auslaufen. Der Wortlaut der Harmonisierungsentscheidung läßt nur einen in der Höhe gleichen Steuersatz für alle Formen des Straßengüterverkehrs zu. Das Gutachten von MBB hat für einen einheitlichen Steuersatz von 1 Pf/tkm für beide Verkehrsarten gezeigt, daß aufgrund einer solchen Steuer der Werkfernverkehr sogar zunehmen würde. Eine Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs wäre nur dann noch möglich, wenn nachzuweisen wäre, daß der Werkfernverkehr in anderer Weise steuerlich begünstigt ist. Das ist jedoch, auch bei Einbeziehung der allgemeinen Besteuerung, nicht der Fall.

Zu 2.:

Das geltende Lizenzierungsverfahren begegnet, wie bereits dargelegt, dem Einwand, daß es keine oder nur sehr geringe kapazitätsbeschränkende Wirkung hat. Das ist richtig, war aber auch – wie bereits gesagt – von vornherein nicht unterstellt worden. Theoretisch ließe sich das Lizenzierungsverfahren in ein kapazitätspolitisch wirksames Instrument umwandeln, wenn man eine Höchstzahl der auszubehenden Lizenzen festlegen würde. Gehen wir bei den folgenden Überlegungen davon aus, man hätte das bei Einführung des Lizenzierungsverfahrens versucht, wobei die festzulegende Höchstzahl natürlich deutlich unter dem tatsächlichen Bedarf hätte liegen müssen, um einen kapazitätspolitischen Effekt zu erzielen. Nun sind – wie jeder weiß – die Transportbedürfnisse des Werkfernverkehrs in den einzelnen Wirtschaftszweigen je nach Gütergruppen, Unternehmensgrößen, Unternehmensstandort, Rohstoffbeziehungen, Kundenbeziehungen, Serviceleistungen usw. äußerst differenziert. Der Behörde, die über die Lizenzerteilungsanträge

10) Amtsblatt der EG Nr. 88 Seite 1500/65.

entscheidet, müssen jedoch eindeutige Kriterien vorgegeben werden. Für die Entscheidung über die vorliegenden Anträge wären folgende Verfahrensalternativen denkbar:

a) *Ancienitätsprinzip*

Alle Unternehmen, die in einem Stichtag Werkfernverkehr betrieben haben, erhalten Genehmigungen und zwar jeweils in der Zahl der zu einem Stichtag bei der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) und dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zum Werkfernverkehr gemeldeten Fahrzeuge.

De Facto wird es kaum zu vermeiden sein, daß diejenigen, die heute Werkfernverkehr betreiben und weiterbetreiben wollen, eine Genehmigung erhalten (Besitzstandsschutz!). Dies ist nur möglich, wenn das Kontingent entsprechend groß ist. Ein zu großes Kontingent gefährdet aber wiederum die Wirksamkeit der Maßnahme.

Dieses Verfahren ist außerdem viel zu starr und zu schematisch. Das Verfahren läßt – Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur (unterschiedliche Branchenkonjunktur, unterschiedliches Branchenwachstum etc. mit Rückwirkungen auf das im Werkfernverkehr zu befördernde Güteraufkommen) und

– Veränderungen in der Verkehrsbedienung (z. B. durch Stilllegung von Eisenbahnstrecken)

unberücksichtigt und diskriminiert neugegründete Unternehmen.

Verfahrensschwierigkeiten wären im ersten Jahr relativ gering, werden aber im Laufe der Zeit immer größer. Zulassung des Genehmigungsverkaufs würde die negativen Folgen dieses Systems für die Wirtschaft verringern. Die Beschränkung auf dieses Verfahren würde mit Sicherheit zu Verwaltungsklagen der diskriminierten, da „zu spät gekommenen“ Unternehmen führen.

b) *„Windhundverfahren“*

„Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“. Die vorhandenen Genehmigungen werden in der Reihenfolge der Antragstellung ausgegeben.

Rechtlich und wirtschaftlich indiskutabel. Dieses Verfahren hat alle Nachteile des Anciennitätsprinzips und führt zusätzlich zur Verletzung des Besitzstandes. Die Zahl der Genehmigungen pro Unternehmer müßte schematisch beschränkt werden, damit nicht der erste in der Reihe der Nachfrager seinen Konkurrenten zu viele Genehmigungen entzieht. Das wäre besonders bei dezentraler Kontingentsbewirtschaftung zu befürchten. Auch dann ist es wenig wahrscheinlich, daß diejenigen Unternehmen, die sich zuerst melden, auch den dringendsten Bedarf haben, ihre Güter im Werkfernverkehr zu befördern.

c) *Wirtschaftliche Verteilungskriterien*

Ausgabe der Genehmigungen an die nachfragenden Unternehmen nach vorher festgelegten wirtschaftlichen Merkmalen, zum Beispiel

- nach dem Standort des Unternehmens,
- nach Gewerbezweigen,
- nach der Leistungsfähigkeit des am Standort des Unternehmens befindlichen gewerblichen Verkehrsangebots,
- nach betrieblichen Besonderheiten.

Das Verfahren ist ohne Verletzung des Besitzstandes nicht durchführbar. Die Merkmale

müßten im Interesse der einheitlichen Handhabung eindeutig abgegrenzt sein; sonst besteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung gleicher wirtschaftlicher Tatbestände, die rechtlich nicht vertretbar ist. Die Merkmale müßten eine effektiv stark einschränkende Wirkung haben, so daß die Zahl der die Merkmale erfüllenden Unternehmen möglichst stark unter der Zahl der zur Verfügung stehenden Genehmigungen liegt; nur so kann der unterschiedlichen Betriebsgröße durch Zuweisung mehrerer Genehmigungen Rechnung getragen werden.

Zu den aufgezählten Merkmalen, die der Ausgabe der Genehmigungen zugrunde gelegt werden könnten, ist folgendes zu sagen:

Das Merkmal „Standort“ ließe sich interpretieren in

- eine Bevorzugung „marktferner“ Unternehmen (Grenzgebiete),
- eine Bevorzugung von Unternehmen in regionalen Fördergebieten und an sog. zentralen Orten.

Das hätte eine unterschiedliche Behandlung von Unternehmen des gleichen Gewerbezweiges mit unterschiedlichen Standorten zur Folge; regionalpolitisch wäre dies vielleicht erwünscht.

Das Merkmal „Gewerbezweig“ würde bedeuten, daß die Genehmigungen nur an ausgewählte Gewerbezweige gegeben werden dürfen. Das ließe sich einfacher und wirkungsvoller mit einem generellen Verbot des Transports bestimmter Güter im Werkfernverkehr durchführen. Insoweit würden allerdings auch hier die gegen ein Transportverbot sprechenden Gründe zum Zuge kommen.

Das Merkmal „gewerbliches Verkehrsleistungsangebot“ bedeutet eine qualitative Bedarfsprüfung, die wohl kaum allgemein gültig in Richtlinien eingefangen werden kann. Z. B. wäre der Bezug für die Eisenbahnverkehrsferne wenig befriedigend; bei strenger Handhabung wären die Unternehmen mit Gleisanschlüssen vom Werkfernverkehr ausgeschlossen.

Das Merkmal „betriebliche Besonderheiten“ – wie z. B. die Notwendigkeit, besonders aufwendige Spezialfahrzeuge einzusetzen – müßte als zusätzliches Merkmal vorrangig berücksichtigt werden.

Fazit: Bei der Vielfältigkeit des Bedarfs sind eindeutige Kriterien, die die Spreu vom Weizen der Anträge scheidet, schlechterdings nicht vorstellbar. Die Folge wäre eine unabsehbare Kette von Verwaltungsstreitverfahren. Die Folge wären, wirtschaftlich gesehen, Wettbewerbsverzerrungen bis zur Existenzvernichtung, insbesondere in den Fällen, in denen Wettbewerber der gleichen Branche in ihren Anträgen auf Werkfernverkehr unterschiedlich behandelt werden.

Dies waren nur zwei Beispiele möglicher interventionistischer Maßnahmen zur Steuerung des Werkfernverkehrs. Weitere Möglichkeiten sind denkbar. Grundsätzlich wage ich jedoch die These, daß in einer marktwirtschaftlichen Ordnung interventionistische Eingriffe in die freie Wahl des Verkehrsmittels zu Friktionen führen können, die größer sind als der angestrebte Effekt.

IV.

Nach dieser – wie ich meine – ernüchternden Einschätzung des interventionistischen Instrumentariums bleibt das Unbehagen über das deutliche Nichtfunktionieren der Arbeitsteilung im Güterverkehr. Wenn man den Gründen dieses offensichtlichen Ver-

sagens unserer Verkehrsordnung nachgehen will, muß man zunächst einmal etwas über die Motive wissen, die Produktion und Handel veranlassen, Werkfernverkehr zu betreiben. Darüber gibt es eine Fülle älterer und neuerer Untersuchungen, aber kaum ein Gesamtbild. Zuletzt hat sich *Paul Riebel* mit dieser Frage befaßt¹¹⁾. Als qualitativen Vorteil des Eigentransports führt *Riebel* vor allem den wesentlich größeren Dispositionsspielraum des Verladers an, der es gestattet, sehr kurzfristig Transportdispositionen vorzunehmen. Für den Lieferanten ist außerdem die Verknüpfung des Gütertransports mit Kundendienstleistungen verschiedenster Art eine wichtige Möglichkeit der Absatzgestaltung. Ferner ist die Benutzung von eigenen Fahrzeugen als Werbeträger zu nennen. Für die Hersteller- und Handelsbetriebe liegt der Nutzen des werkseigenen Fuhrparks letztlich in den zusätzlichen Deckungsbeiträgen, die im Absatzmarkt aufgrund der qualitativen Vorteile des eigenen Fuhrparks gegenüber dem Fremtransport erzielt werden können. Andererseits weist *Riebel* zu Recht darauf hin, daß Aufgaben des Kundendienstes auch von Verkehrsbetrieben erfolgreich übernommen werden können. Den Vorteilen stehen auch Nachteile gegenüber, wie zum Beispiel hohe Kapitalbindung, schlechte Auslastung der Kapazitäten, Anfälligkeit gegenüber Personal- und Fahrzeugausfällen usw. Das Geflecht der Motivationen und sicherlich auch der Vorurteile ist sehr differenziert. Vielfach wird die Entscheidung zwischen Eigen- und Fremtransport noch aufgrund von branchenüblichen oder firmenindividuellen Traditionen oder auch aufgrund von Vorurteilen über generelle Vor- und Nachteile des einen oder anderen Verfahrens getroffen. Zu Recht warnt *Riebel* vor einem simplen Vergleich zwischen Selbstkosten des Eigentransports und den Tarifen des Fremtransportes.

Mit der bereits erwähnten Werkfernverkehrssenquête wollen wir versuchen, in diese Dunkelzone der Motivationen hineinzuleuchten. Auch hier gilt, daß vor der Therapie eine vernünftige Diagnose stehen muß. Unter diesem Vorbehalt scheint mir der Anstieg des Werkfernverkehrs in den letzten Jahren aber auch ein deutliches Zeichen dafür zu sein, daß die Leistungsfähigkeit der gewerblichen Verkehrsträger verbessert werden muß. Weniger denn je können sich die Verkehrsunternehmen heute, zumindest in dem stark wachsenden Verkehr hochwertiger Industriegüter, auf die reine Transportfunktion beschränken. Die Produktionsunternehmen erwarten vielmehr ein Paket von Serviceleistungen, das den ganzen Bereich vom Montageband bis zum Lagerregal beim Großhändler abdeckt. Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen beginnen dies zu erkennen. *Horst-Hermann Binnenbruck* vom BDF ist zuzustimmen, wenn er schreibt:

„In der Struktur der Leistungserzeugung muß sich der Straßengüterverkehr noch präziser und abgestimmter als bisher den Anforderungen der verladenden Wirtschaft anpassen. Physical distribution-Denken und logistische Verfahren haben in der Entwicklung der Transport- und Vertriebssysteme komplexe Forderungen aufgestellt, die eine Steigerung der Leistungsqualitäten verlangen.“¹²⁾

Auch die deutliche Förderung, die der Containerverkehr heute bei der Deutschen Bundesbahn erhält, deutet darauf hin, daß die Zeichen der Zeit zumindest erkannt sind.

11) *Riebel, P.*, Betriebswirtschaftliche Kriterien für die Entscheidung zwischen Eigen- und Fremtransport (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Verkehrsbetriebslehre, Heft 4), Frankfurt a. M. 1977.

12) *Binnenbruck, H.-H.*, Strategien für den Straßengüterverkehr der Zukunft, in: *Der Güterverkehr*, Heft 12/1977, S. 494 f.

Die Ehrlichkeit gebietet auch darauf hinzuweisen, daß die Verkehrspolitik Daten setzt, die ungewollt den Werkfernverkehr eher fördern als behindern. Etwas überspitzt ausgedrückt, kann man die Kontingentierung und den Tarifzwang im gewerblichen Güterfernverkehr als eine Aufforderung, Werkfernverkehr zu betreiben, bezeichnen. Damit ich richtig verstanden werde: man kann deshalb nicht die Kontingentierung oder die Tarifpflicht aufheben. Die ohnehin desolate Situation bei der Deutschen Bundesbahn, die daraus resultierenden zusätzlich negativen finanzpolitischen Folgen verbieten das. Hier liegen verkehrspolitische Zielkonflikte vor, die in kurz- bis mittelfristiger Betrachtung unlösbar erscheinen.

Randkorrekturen werden diskutiert. So wird zum Beispiel behauptet, daß der Grund für die vielen kleinen Fahrzeuge im Werkfernverkehr im Fehlen kleinerer Fahrzeuge im gewerblichen Güterfernverkehr liegt. Kleine Partiegerößen, die aus den verschiedensten Gründen nicht für den Sammelladungsverkehr geeignet sind, finden kein Angebot im gewerblichen Verkehr. Damit wird die Forderung begründet, kleine Fahrzeuge bis zu 4 t Nutzlast aus der Genehmigungspflicht des gewerblichen Güterfernverkehrs zu entlassen, mindestens aber ein Sonderkontingent für kleine Fahrzeuge in geeigneter Größenordnung zu erlassen. Ob die Behauptung eines überdurchschnittlich hohen Prozentsatzes kleiner Partiegerößen im Werkfernverkehr stimmt, wird ebenfalls in der Werkfernverkehrsenquête zu untersuchen sein.

Ein kleiner, aber doch wirksamer Beitrag zur Erhöhung der Markttransparenz wird von verschiedenen Seiten auch darin gesehen, daß der gewerbliche Güterfernverkehr in die obligatorischen Marktgespräche einbezogen wird. Der BDF hat mehrfach gefordert, daß die gesetzlichen Vorschriften über die obligatorischen Marktgespräche, die heute mit geringem Erfolg nur zwischen der Bundesbahn und dem Werkverkehr stattfinden, auf den gewerblichen Verkehr ausgedehnt werden.

V.

Sie haben mir die Frage nach dem Störfaktor Werkfernverkehr gestellt. Wie so häufig läßt sich auch diese Frage nicht mit einem eindeutigen Ja oder Nein beantworten. In vielen Ländern hat der Werkfernverkehr auf der Straße noch einen weit höheren Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen als bei uns. Einige dieser Länder haben im Gegensatz zu uns keine Kapazitätsbeschränkungen für den gewerblichen Güterfernverkehr. Ich bin auch überzeugt davon, daß auch bei sehr leistungsfähigen gewerblichen Verkehrsunternehmen ein bestimmter Bodensatz an Transporten bei rationalem Abwägen des Für und Wider im Werkfernverkehr durchgeführt werden wird. Andererseits scheinen mir im heutigen deutschen Werkfernverkehr noch viele Transporte zu liegen, die gewerblichen Verkehrsunternehmen zugänglich sein müßten. Ob es am irrationalen Verhalten des Werkfernverkehrsunternehmens oder an der fehlenden Kapazität oder Leistungsfähigkeit des gewerblichen Verkehrsunternehmens liegt, wird man nur von Fall zu Fall beurteilen können.

Fest steht jedoch, daß die unverändert überdurchschnittlich hohe Zuwachsrate im Werkfernverkehr zu verkehrspolitischen Kurzschlußhandlungen verleiten kann. Insofern bleiben diese Zuwachsraten eine Gefahr und gleichzeitig eine Herausforderung an den Güterkraftverkehr und die Eisenbahnen, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Summary

Transport on own account is an important factor in almost all considerations concerning regulatory policy in the field of transport. Discussions on transport on own account run to a particular extent the risk of drifting into ideological narrowness. One thing that contributes to this is the fact that far too little is known of the phenomenon "transport on own account". The integration of transport on own account into the traffic law in force is shown, the effectiveness of the licensing procedure in long-distance transport on own account is critically evaluated. Two demands which are particularly frequently brought forward for a control of long-distance transport on own account, namely

1. the re-introduction of the special tax on long-distance transport on own account and
2. the introduction of a licensing procedure which efficiently limits the capacity in long-distance transport on own account,

have proved impracticable after critical examination. Minor corrections of the traffic law in force, e.g. the exemption of smaller vehicles of up to 4 metric tons payload from the obligation to obtain approval in long-distance goods transport for hire or reward, are under discussion. On the other hand, there seem to be a great number of transports being carried out in long-distance transport on own account, which should – the appropriate efficiency assumed – be accessible to commercial transport enterprises.

Résumé

Le transport pour compte propre est un facteur important pour la quasi-totalité des considérations politiques en matière de réglementation du transport. Les discussions relatives au transport pour compte propre risquent tout particulièrement d'être menées en étroitesse idéologique. A cela contribue le fait que trop peu est connu au sujet du phénomène du „transport pour compte propre". L'intégration du transport pour compte propre dans la législation en vigueur en matière de transport est démontrée, l'efficacité de la procédure de l'attribution de licences dans le domaine de transport à longue distance pour compte propre est évaluée d'un oeil critique. Deux demandes qui ont été formulées particulièrement souvent en vue d'endiguer le transport à longue distance pour compte propre, à savoir

1. la réintroduction de la taxe spéciale sur le transport à longue distance pour compte propre,
2. la création d'une procédure efficiente d'attribution de licences limitant la capacité du transport à longue distance pour compte propre

se sont révélées impraticables après examen critique. Des corrections mineures à apporter à la législation en vigueur en matière de transport, par exemple l'exemption de véhicules légers jusqu'à 4 t de charge utile de l'autorisation obligatoire du transport à longue distance pour compte d'autrui, sont discutées à l'heure actuelle. D'autre part, un grand nombre de transports semblent être couverts par le transport à longue distance pour compte propre, qui devraient être accessibles aux entreprises de transport pour compte d'autrui d'efficacité correspondante.